

TRATADO DE NIZA

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN*

Con la firma del Tratado de Niza, concluye la Conferencia Intergubernamental¹ que se inició el 14 de febrero de 2000 y que llegó a un acuerdo en el Consejo Europeo de Niza entre el 7 y el 11 de diciembre de 2000. El texto aprobado del Tratado de Niza fue publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, número 80, de 10 de marzo de 2001.

La Conferencia Intergubernamental del 2000 ha cumplido los objetivos de reforma institucional² que permite hacer frente a las inminentes adhesiones; no obstante, se han previsto modificaciones cuando el número de Estados miembros de la unión esté a punto de superar los 20;³ al menos con un año de anterioridad, se deberá reunir una nueva conferencia intergubernamental para llevar a

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Los tratados en los que se funda la Unión Europea pueden ser modificados por una Conferencia Intergubernamental (CIG) que reúna a los representantes de los gobiernos de los Estados miembros con el fin de aprobar, de común acuerdo, las modificaciones de los tratados. Las CIG son, por definición, negociaciones entre los gobiernos fuera del marco de los procedimientos e instituciones de la Unión. Asimismo, hoy en día es el mecanismo formal de revisión de los tratados, que son los textos constitucionales de la Unión Europea.

² Una reforma de la estructura institucional realmente necesaria dada las muestras de agotamiento que ha tenido en los últimos años. El Tratado de Niza constituye, en éste ámbito, la reforma más ambiciosa de las realizadas hasta el momento, no sólo por los cambios de fondo relativos al consejo y en menor grado respecto de la comisión, sino también porque pretende aportar una planificación que se extiende hasta una Unión Europea de 27 miembros.

³ Véase, para ampliar la información, los avances del Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 que confirma la irreversibilidad del proceso de ampliación y que constituye el marco para la conclusión de las negociaciones previstas, como veremos más adelante, para finales del 2002. Asimismo, el Consejo Europeo de Gante de octubre de 2001 realizó una evaluación intermedia de la aplicación de la estrategia de ampliación aprobada en Niza. Por último, véase también el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, sobre el tema de la ampliación de la Unión Europea.

cabo una revisión global de los preceptos de los tratados en su composición y funcionamiento.

Como objetivo fundamental, el Tratado de Niza pretende adaptar el funcionamiento de las instituciones europeas con el fin de permitirles acoger a nuevos Estados miembros; es un nuevo paso hacia la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa central, oriental, mediterránea y báltica;⁴ es un paso más hacia ese objetivo histórico de unificar Europa.⁵

El Tratado de Niza modifica los tratados existentes⁶ y entrará en vigor después de su ratificación por todos los Estados miembros, ya sea por votación de los parlamentos nacionales o por referéndum.⁷

4 Los países candidatos son: Bulgaria, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia. En la Cumbre de Sevilla, celebrada los días 21 y 22 de junio de 2002, que dio fin a la presidencia española del consejo, el Consejo Europeo ratificó la entrada en la fase final de las negociaciones de ampliación con los 12 países candidatos. Posteriormente, bajo la presidencia danesa (julio-diciembre de 2002), el consejo tiene la responsabilidad de cerrar el capítulo agrícola y con él las negociaciones de la ampliación de la Unión Europea, el calendario propuesto es el siguiente: en noviembre de 2002, se realizan las últimas recomendaciones a los candidatos sobre los elementos que falten en el capítulo financiero; en diciembre de 2002, en la Cumbre de Copenhague, se dan las conclusiones con los 10 primeros candidatos (por el momento, se excluye a Bulgaria y Rumania que continuarán con las ayudas financieras de la Unión Europea para ultimar su preparación para la adhesión); durante el primer semestre de 2003, se prevé la firma del Tratado de Adhesión de los candidatos que estén preparados; en el segundo semestre de 2003 tendrá lugar la ratificación del tratado por los parlamentos nacionales; marzo de 2004, participación de los candidatos como miembros de pleno derecho en las elecciones del Parlamento Europeo.

5 González Martín, Nuria, "Europa: del Tratado de París al Tratado de Ámsterdam", en varios autores, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 945-979.

6 No olvidemos que son cuatro las grandes reformas comunitarias: la primera gran reforma se dio con el Acta Única Europea en 1986, continuó con el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht en 1992, la tercera reforma de los tratados constitutivos la representó el Tratado de Ámsterdam en 1997, y la última reforma la constituye el Tratado de Niza.

7 Ya dentro del actual proceso de aprobación parlamentaria del Tratado de Niza han surgido ciertas contradicciones que aunque no parece que vayan a enturbiar finalmente la entrada en vigor de aquel instrumento sí ponen de manifiesto las dificultades de concebir un modelo de integración generalmente aceptado en una unión ampliada a más de quince Estados. Como dato, tenemos que el pueblo irlandés se pronunció en contra de la ratificación del Tratado de Niza, en un referéndum que tuvo lugar el 10 de junio de 2001. Será necesario, entonces, otro referendo para obtener su indispensable voto afirmativo por cuanto el tratado de Niza prevé, como todos los tratados originarios, que su entrada en vigor sólo cabe si todos los Estados miembros aceptan y ratifican formalmente el texto.

Los principales elementos del Tratado de Niza se refieren a la composición de las principales instituciones de la unión; los mecanismos de decisión en el consejo y a las cooperaciones reforzadas.

Con respecto al primer elemento, tenemos que la composición de las principales instituciones de la unión quedaría de la siguiente manera:

- a) La Comisión Europea compuesta, hasta la actualidad, por dos representantes nacionales de los países más poblados de la unión y de uno de los países menos poblados, tiene un total de 26 comisarios. El Tratado de Niza limita la composición de la comisión a partir de 2005 a un comisario por cada Estado miembro, eso significa que cuando la Unión Europea esté compuesta por 27 Estados miembros,⁸ el número de comisarios se limitará a esa cantidad. El consejo deberá decidir, por unanimidad, el número preciso de comisarios (siempre inferior a 27). La nacionalidad de los comisarios dependerá de la rotación igualitaria entre los miembros.

El Tratado de Niza refuerza los poderes del presidente de la comisión. El nombramiento pasa, de ser responsabilidad de los Estados miembros, a corresponder, por mayoría calificada, al máximo órgano jerárquico de la unión, es decir, al Consejo Europeo. Se adopta un sistema de elección institucional y no estrictamente intergubernamental. El presidente de la comisión decidirá la distribución de las carteras y podrá alterar estas responsabilidades durante el mandato, asimismo, fija la orientación política de la comisión.

- b) Por lo que atañe al Parlamento Europeo, como institución en la que están representados los ciudadanos de los Estados miembros, pasará de 626 miembros actuales a un máximo de 732, aumento que se dará progresivamente a medida que se integren los nuevos países; asimismo, se previó en el Tratado de Niza la distribución de escaños entre los Estados miembros y los países candidatos. Los diputados previstos

8 Estados miembros actuales son 15, más 12 países candidatos.

para los países candidatos sólo ocuparán su escaño en el Parlamento Europeo a partir de la fecha de adhesión a la unión del país en cuestión.

El Tratado de Niza consolida los partidos políticos europeos. El estatuto de los partidos políticos europeos será establecido por el procedimiento de codecisión, al igual que las normas relativas a su financiación a cargo de la comunidad, y totalmente independiente de la de los partidos políticos a nivel nacional. El tratado refuerza el papel institucional del Parlamento a través de la extensión de la adopción de decisiones por el procedimiento de codecisión, aunque no se impone de forma universal.

- c) El consejo es la institución de la Unión Europea en la que están representados los gobiernos de los Estados miembros. Es colegislador comunitario y tiene autoridad presupuestaria junto al Parlamento Europeo. Hasta la fecha, tomaba sus decisiones por unanimidad, por mayoría cualificada o por mayoría sencilla de los miembros de la unión, según los temas tratados. Con el Tratado de Niza se sustituye la unanimidad⁹ por la mayoría cualificada, alegando la dificultad de alcanzar un acuerdo unánime a medida que se amplíe la Unión Europea.¹⁰ En este sentido, el Tratado de Niza permitirá tomar por mayoría cualificada diversidad de decisiones.¹¹ Con el tratado, la mayoría cualificada se alcanzará cuando: 1. Una decisión reciba un número de votos definidos (habrá que ver las sucesivas adhesiones); 2. Dicha decisión reciba la votación favorable de la mayoría de los países miembros; 3. La mayoría cualificada alcanzada represente por lo menos el 62% del total de la población de la unión.

A partir del 1o. de enero de 2005, el número de votos oscilará entre los 29 de cada uno de los Estados más pobla-

9 Realmente subsiste la unanimidad respecto a pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o documentos asimilados, disposiciones referentes a la seguridad social o a la protección social.

10 Véase *supra* nota 5.

11 El asilo y la inmigración podrán decidirse por mayoría, pero sólo después de 2004; así como los asuntos relativos a la cohesión que han quedado aplazados hasta 2007.

dos a los cuatro votos ponderados asignados a Luxemburgo. La fijación definitiva de porcentajes y umbrales de mayoría dependerá del ritmo de la ampliación, por lo tanto se tendrán que ir adaptando proporcionalmente a medida que entren los nuevos socios.

La reforma del consejo ha sido una de las más urgentes; destacamos, por ello, la reducción a nueve del número de formaciones del consejo;¹² la creación de un nuevo consejo de “Asuntos Generales y Relaciones Exteriores”, con sesiones distintas para ambas ramas; un nuevo programa trienal del Consejo Europeo (el primero en diciembre 2003); nuevos programas operativos anuales de actividades del consejo y la apertura al público de las sesiones del consejo en las que se decida en codecisión con el Parlamento Europeo.

- d) El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es una institución con una carga considerable de trabajo, lo cual aumentará a medida que se produzcan las diferentes adhesiones. El Tratado de Niza introduce una nueva arquitectura judicial europea. Convierte al Tribunal de Primera Instancia en un “juez común” comunitario; permite crear salas jurisdiccionales especializadas (lugar de plenos) en algunos ámbitos específicos. Establece al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como órgano supremo distinto del Tribunal de Primera Instancia, además de prever la distribución de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal de Justicia estará compuesto por un número de jueces igual al de Estados miembros, no tendrá que reunir todos los jueces en pleno sino reunir en sala grande de trece jueces, de esta manera se podrá funcionar y deliberar en plazos razonables.

12 Las formaciones del consejo pasan a ser nueve (de las 16 anteriores): Asuntos Generales y Relaciones Exteriores; Asuntos Económicos y Financieros; Justicia y Asuntos del Interior; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación); Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura.

En cuanto a la cuestión de las cooperaciones reforzadas estipuladas en el Tratado de Ámsterdam, el nuevo tratado suprime la posibilidad de veto. Las cooperaciones reforzadas con una consecuencia de la necesidad de combinar el deseo o la necesidad de algunos países de avanzar con mayor rapidez o profundidad que otros en el proceso de integración europea. Las cooperaciones reforzadas serán un antídoto para evitar la parálisis de una unión de 27 Estados. Supone reconocer que algunos Estados miembros y algunos de los Estados candidatos no desean realizar los objetivos previstos de integración y que su misma pertenencia es el límite político de su integración. El número mínimo para establecer una cooperación se fija en ocho, independientemente del número de Estados miembros de la unión, con lo que una vez ampliada la Unión Europea decaerá la necesidad de que se trate de una mayoría de Estados.

Con las importantes reformas aprobadas en Niza se ha logrado eliminar el veto que desnaturalizaba todo el entramado de la cooperación reforzada aprobada en el Tratado de Ámsterdam y se han suavizado los procedimientos para lograr avances, en especial al rebajar considerablemente el umbral mínimo: en el futuro no habrá ya excusas técnicas para que los Estados que desean hacer progresar la integración lo hagan. En el futuro unos pocos no impedirán avanzar a los demás. La unanimidad ya no será un obstáculo.¹³

Por último, hacer la apreciación que la cooperación reforzada se aplica en la política exterior y de seguridad común, salvo en el sector de la defensa.

Al Tratado de Niza se le ha anexo una *Declaración sobre el futuro de la Unión*, dada la necesidad de un debate amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea. En junio de 2001, se presentó en el Consejo Europeo el primer informe que aplica los primeros objetivos de dicha declaración; posteriormente, en di-

¹³ Se aconseja, para mayor profundidad sobre el tema, leer la interesante monografía de Moreira González, Carlos J. (coord.), *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*, Madrid, Colex, 2002, 222 pp.

ciembre de 2001 se realizó un segundo informe fijando los lineamientos de este proceso de reflexión.

En definitiva, los puntos torales que aplica el nuevo Tratado de Niza son:

- La simplificación de los tratados, es un texto técnicamente ideado para formular una reforma que permita la ampliación, y logra formalmente ese objetivo. No es un texto con vocación de permanencia sin modificaciones, ya que una ampliación que no vaya acompañada de mayor profundización en la integración resultará poco efectiva y no posibilitará grandes avances en la construcción europea.
- La delimitación de las competencias y un Estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales en los tratados después de su proclamación en Niza. Esta carta establece un conjunto de derechos cívicos, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos agrupados en seis categorías: dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia; basados en los derechos y libertades fundamentales reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en las tradiciones constitucionales de los países de la Unión Europea.